



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 23 września 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych  
innych ustaw**

**(druk nr 1305)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej „ustawą”, jest poprawa jakości powietrza i ograniczenie tzw. niskiej emisji powstającej w wyniku spalania węgla w piecach domowych. Dla realizacji tego celu zaproponowano rozwiązania służące uszczelnieniu obecnych przepisów dotyczących norm emisyjnych dla kotłów na paliwo stałe oraz wzmocnienie systemu nadzoru i kontroli nad wprowadzaniem kotłów do obrotu.

Proponowane uregulowania ograniczą wprowadzanie na rynek kotłów niespełniających standardów emisyjności, określonych w przepisach krajowych i unijnych. Dopuszczone do obrotu pozostaną jedynie kotły niskoemisyjne (tzw. kotły piątej klasy emisyjności). Efektem zmian ma być redukcja emisji tlenków węgla, pyłów i innych szkodliwych substancji. Podkreślenia wymaga, iż od 1 października 2017 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które zakazuje produkcji, a od 1 lipca 2018 r. także wprowadzania do obrotu kotłów o mocy do 500 kW, które nie mają najwyższej piątej klasy emisyjności. Przepisy te nie są jednak w pełni skuteczne, ponieważ nie zapobiegają importowi do Polski kotłów niespełniających tych wymogów. W efekcie piece takie wciąż są wprowadzane na polski rynek, co utrudnia walkę ze smogiem.

Jak wynika z uzasadnienia, ustawa jest elementem szerszego założenia legislacyjnego, którego celem jest wdrożenie rządowego programu „Czyste Powietrze”. Przyjęcie ustawy pozwoli uszczelnić obecne przepisy i doprowadzić do skutecznej egzekucji restrykcyjnych norm dotyczących wymagań, jakim powinny odpowiadać kotły na paliwo stałe wprowadzane do obrotu.

Zgodnie z postanowieniami ustawy instytucją obowiązaną do przeprowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających do obrotu kotły na paliwo stałe będzie Inspekcja Handlowa. Kontrolowana będzie m.in.: zgodność urządzeń z wymaganiami, w tym poprzez badania laboratoryjne kotłów, posiadanie odpowiedniej dokumentacji, świadectw, certyfikatów itp. Nowelizacja pozwoli także organom Inspekcji Handlowej na ograniczenie wprowadzania urządzeń do obrotu i nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, w przypadku wykrytych nieprawidłowości.

Nowe uregulowania pozwolą także na wprowadzenie zakazu wprowadzania na polski rynek kotłów niespełniających krajowych wymogów emisyjności wyprodukowanych lub dopuszczonych do obrotu w innych krajach Unii Europejskiej, w Turcji lub zgodnie z prawem wyprodukowane w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) będącym stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Co umożliwi skuteczne zwalczanie nadużyć i pozwoli na ochronę polskich producentów.

Nowelizacją dodano w Poś w tytule V dział VI – wprowadzający możliwość nałożenia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie zakazu wprowadzania do obrotu kotłów na paliwo stałe niespełniających wymagań, określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

W przepisach działu VI określono także wysokość kar pieniężnych oraz właściwość organów je nakładających.

Omawiana ustawa wprowadza ponadto zmiany w ustawie: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej oraz z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 11 września 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3522) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisje po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 29 sierpnia 2019 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3784). Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisjach nie wpłynęły znacząco na meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 86. posiedzeniu Sejmu zgłoszono 5 poprawek. Poprawki rozszerzały projekt ustawy o zmiany wprowadzane w następujących ustawach: o podatku dochodowym od osób fizycznych, Prawo budowlane, Prawo energetyczne, o podatku od towarów i usług. Konsekwencją wprowadzenia wskazanych zmian była również poprawka zmieniająca tytuł ustawy. Komisje opowiedziały się za przyjęciem poprawek (druk sejmowy nr 3784-A).

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisje, przy 414 głosach za, 2 głosach przeciw oraz 1 głosie wstrzymującym się.

## **III. Uwaga**

– art. 2–4 i art. 6 noweli:

Art. 2–4 i art. 6 przewidujące nowelizację odpowiednio ustaw: o podatku dochodowym od osób fizycznych, Prawo budowlane, Prawo energetyczne oraz o podatku od towarów i usług zostały wprowadzone do ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw poprawkami wniesionymi na ostatnim etapie procedury sejmowej (w trakcie drugiego czytania).

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materialem projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu

ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz tzw. omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98). Ze wskazanej powyżej reguły ograniczonej materii poprawek wynika podstawowy wymóg pozostawania poprawki w zgodzie z zasadniczą materią danego projektu.

Podkreślić należy, iż w tej sytuacji dopuszczalny zakres poprawek wyznaczany jest przez materię pierwotnego projektu ustawy (nowelizację), a nie zaś przez materię ustawy nowelizowanej. Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnim etapie prac sejmowych. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem rozważań w komisjach<sup>1)</sup>.

Poprawki zawarte w 2–4 i art. 6 nowelizacji nie przeszły więc pełnej procedury trzech czytań oraz nie pozostają w związku z zasadniczymi treściami projektu ustawy nowelizującej. Nie były zatem objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym projektodawcy.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 2 – dodawany nowelizacją ust. 2 w art. 171b ustawy – Prawo Ochrony Środowiska (dalej także „Poś”) umożliwia odstępianie od wyrażonej w art. 171b zasady

---

<sup>1)</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r., K 45/05.

swobodnego przepływu towarów (która w dotychczasowym brzmieniu miała charakter bezwzględnie obowiązujący). W przedmiotowym ustępie wskazano konkretny produkt (tj. kotły na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW), do którego nie będzie stosowana zasada swobodnego przepływu towarów określona w dotychczasowym art. 171b Poś, wskazując jednocześnie przesłankę takiego odstępiania, tj. potrzebę ograniczania negatywnego wpływu na środowisko oraz zdrowie i życie ludzi. Tym samym ustalone w rozporządzeniu z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe wymogi dla takich produktów będą wiążące również dla produktów zgodnie z prawem wyprodukowanych lub dopuszczonych do obrotu w innym państwie członkowskim UE albo w Republice Turcji oraz zgodnie z prawem wyprodukowanych w państwie członkowskim EFTA będącym stroną umowy o EOG. Zgodnie z wyrażoną w § 11 Zasad techniki prawodawczej zasadą poprawnej legislacji w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zawarta w początkowej części art. 117b ust. 2 przesłanka stosowania tego przepisu „[u]względniając potrzebę ograniczania negatywnego wpływu na środowisko oraz zdrowie i życie ludzi”, jest w istocie uzasadnieniem wprowadzenia tej normy, i co za tym idzie, ze względu na swój nienormatywny charakter nie powinna zostać zamieszczona w tekście ustawy.

- 2) art. 1 pkt 4 – w noweli proponuje się dodanie w tytule V ustawy – Prawo ochrony środowiska działu VI wprowadzającego administracyjne kary pieniężne za naruszenie zakazu wprowadzania do obrotu kotłów na paliwo stałe niespełniających wymagań.

Mając na względzie strukturę ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz zakres przedmiotowy działu III w tytule tytułu V tej ustawy wydaje się, iż przedmiotowe uregulowania wprowadzające administracyjne kary powinny być dodane po rozdziale 5 w tytule V Poś. Takie umiejscowienie zaproponowano w ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska – wprowadzając kary pieniężne za uchybienia w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. Przyjęcie ewentualnej poprawki skutkować będzie renumeracją proponowanego art. 321k, należy także uwzględnić dodanie rozdziału 6 w dziale III tytułu V Poś, wymienioną powyżej ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r.;

- 3) art. 3 noweli – w dodawanym pkt 9 w art. 33 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane konieczne jest skorygowanie odesłania do Kodeksu karnego (k.k.) – przedmiotowy przepis powinien odsyłać art. 233 § 6 k.k. Ponadto mając na uwadze końcową część przepisu, należy podnieść, iż w jego treści nie zawarto klauzuli, do której występuje odwołanie w tym fragmencie przepisu.

W odniesieniu do propozycji dodania pkt 9 w art. 33 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem. Zgodnie z postanowieniami art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (podpisanej przez Prezydenta RP w dniu 6 września br.), w ustawie – Prawo budowlane w art. 33 ust. 2 dodaje się pkt 9, w brzmieniu innym niż proponowane niniejszą ustawą nowelizującą. W związku z powyższym z chwilą wejścia w życie przywołanej ustawy z dnia 30 sierpnia br. oraz niniejszej ustawy wystąpi sytuacja, w której w treści ustawy – Prawo budowlane, dwa przepisy będą oznaczone w ten sam sposób (będą dwa pkt 9 w art. 33 ust. 2) – co znaczenie utrudni ich stosowanie. Zasadnym jest usunięcie wskazanej kolizji na obecnym etapie prac legislacyjnych.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*